

è più in discussione. Ciò si collega all'attuazione dei cosiddetti accordi di Kyoto: dico cosiddetti perché (non è questa la sede per affrontare l'argomento, avremo modo di parlarne molto presto) a L'Aja è emersa con tutta evidenza la questione dei limiti nell'approvazione del Protocollo di Kyoto: non soltanto limiti nel fissare obiettivi che già oggi una parte della comunità scientifica ritiene assolutamente insufficienti, ma soprattutto nell'accordarsi sugli aspetti che avrebbero reso possibile il raggiungimento di quegli obiettivi. Gli incontri de L'Aja non sono stati altro che l'evidenziazione di ciò che a volte avviene anche nel nostro paese, cioè di un accordo che viene concluso su documenti dei quali ognuno tende poi a dare un'interpretazione profondamente diversa. Allora, quando si è dovuto, come a L'Aja, trasformare quelle parole in atti concreti, le differenze si sono dimostrate, purtroppo, ancora profondamente marcate. Non possiamo però permetterci di ritardare ulteriormente — lo dico per quanto ci riguarda — non soltanto la nostra azione autonoma per determinare una riduzione dell'emissione dei gas serra, ma anche il nostro impegno per procedere quanto prima, come l'Unione europea si è proposta — si parla del marzo 2001 —, all'avvio dei processi di ratifica.

Ho richiamato questo argomento soltanto per dire che, se dovessimo allargare la riflessione, dovremmo parlare di questo come di tanti altri temi più generali, che sono stati richiamati dallo stesso presidente Turroni: cosa significa oggi governo del territorio e quali sono gli strumenti per attuarlo; come dobbiamo lavorare perché vi sia, da una parte, il pieno rispetto delle prerogative delle comunità locali — specialmente in una prospettiva federalista — e, dall'altra, una dimensione certa di intervento unitario nel governo del territorio. Sono tutti temi che ho ricordato tante volte, fin dalla presentazione di questo Governo alle Camere; tuttavia esorterei ad evitare la tentazione di ricondurli tutti in un unico provvedimento, che oltre tutto ha uno scopo ben

preciso perché nasce, non dimentichiamolo, da una condizione di emergenza.

Vi è poi un altro tema al quale vorrei accennare e che ritengo non possiamo più rinviare: e lo dico in generale, non facendo riferimento — tanto per essere chiari — soltanto all'attività del Governo, bensì riferendomi alle priorità che tutti individuiamo in materia di investimenti, ricordando che abbiamo il limite del patto di stabilità, per cui la coperta è quella e non possiamo crearne un'altra. Il tema al quale intendevo riferirmi riguarda l'esigenza di interventi sempre più massicci nella prevenzione e nell'opera di manutenzione ordinaria: faccio rilevare che è più semplice — lo dico in generale — approvare provvedimenti sotto la spinta del dato emotivo e quindi nell'emergenza piuttosto che proporre gli stessi stanziamenti quando le emergenze non vi sono più. Mi auguro, quindi, che le riflessioni che vengono fatte in condizioni di emergenza siano valide anche in condizioni di normalità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (ore 16,43)

WILLER BORDON, *Ministro dell'ambiente*. È ovvio che in ciò sta una delle questioni emerse negli interventi che mi hanno preceduto.

L'altra questione sollevata, invece, riguarda un dato: con questo decreto-legge aggiustiamo ulteriormente un processo di riforma che è iniziato con la legge n. 183 del 1989, è proseguito con il decreto-legge n. 180 del 1998 e oggi viene perfezionato con questo provvedimento che interviene *ope legis* nelle situazioni in cui vi è l'esigenza di non aggravare maggiormente il rischio dei processi naturali; questo è un dato apprezzato ed io ne sono lieto, perché, quando la proposta fu avanzata dal Governo, vi era più di qualche perplessità. Questo è un dato importante e tutt'altro che secondario, perché in alcuni casi abbiamo l'esigenza immediata di evitare che i rischi si aggravino. Vi è poi l'esigenza di mettere in stato di sicurezza alcune zone e dob-

biamo aver presente che ciò può voler dire due cose (lo chiarisco perché vorrei che ognuno di noi agisca conseguentemente ai vari livelli): da una parte, la messa in stato di sicurezza significa anche doversi scontrare con le esigenze di programmazione di espansione urbanistica tuttora in atto, come è stato ricordato poco fa, perché vi sono previsioni di espansione urbanistica in aree in cui obiettivamente, alla luce dei piani di assetto idrogeologico, risulterebbe necessario, invece, prevedere addirittura l'inedificabilità; dall'altra, vi è il problema di decidere cosa fare dopo aver messo in sicurezza quanto necessario e dopo aver previsto — altro dato importante — efficienti piani di emergenza, ove ciò non fosse sufficiente ad evitare rischi per l'incolumità delle persone. Qui si apre il grande capitolo della delocalizzazione, espressione oltretutto non molto felice dal punto di vista fonetico e ancor meno facile da determinare dal punto di vista dell'operatività: eppure, se vogliamo agire conseguentemente rispetto a quanto stiamo affermando, dovremmo procedere, in taluni casi, non solo ad una modifica nei modi opportuni e tenendo conto che la materia urbanistica è di competenza regionale, della legislazione in materia, ma anche ad una vera e propria delocalizzazione.

È ovvio che, vista l'ampia portata delle questioni, non poteva tutto essere risolto da un provvedimento di urgenza. Tuttavia, ritengo che, anche grazie al lavoro svolto dai due rami del Parlamento, questo decreto-legge oggi non risponda certo a tutte le questioni — il che sarebbe impossibile ed assurdo —, ma almeno a quelle connesse alla necessità di intervenire urgentemente.

Non voglio nascondere un altro aspetto della questione (lo dico perché vi è stata una riflessione comune). In questi giorni il Governo sta incontrando le amministrazioni regionali interessate: abbiamo iniziato con il Piemonte e la Valle d'Aosta e vi è stato anche un incontro con la Liguria.

Poche volte, in una situazione come la nostra, che è di forte conflittualità politica, mi è accaduto di assistere ad una convergenza di giudizio: un giudizio positivo sulle modalità con le quali i Governi

nazionali, regionali e locali sono intervenuti su una situazione che pure aveva dimensioni, come sapete, difficilmente riscontrabili da un punto di vista storico; con ciò intendo riferirmi alle alluvioni che hanno colpito il nord del nostro paese.

Voglio anche mettere in risalto non soltanto il coordinamento e l'efficienza delle strutture pubbliche che si sono avuti ai diversi livelli, ma anche la notevole efficienza e capacità dimostrate dal rinato servizio per la protezione civile. Credo che queste cose non possano essere non ricordate in sede di replica.

Certo, non tutto è contenuto in questo decreto e con ciò mi riferisco ad una specifica domanda che mi è stata rivolta. Se vi fosse il tempo per farlo e non si temesse — è una considerazione di carattere generale — di non riuscire a convertire in tempo utile questo decreto, lo stesso Governo presenterebbe alcuni emendamenti per migliorare il testo in esame. È chiaro però che, con molta probabilità, questo non lo si potrà fare. Infatti l'esigenza da tutti espressa e condivisa dal Governo è prima di tutto quella di convertire in legge il decreto in esame.

Tuttavia, aver detto che si pongono esigenze di miglioramento del testo significa anche farsi carico di provvedere a ciò in altra maniera, e questo è evidente. Domani, in seno al Comitato dei nove, insieme al relatore sul provvedimento il Governo valuterà quale sia la strada più rapida e se vi siano altri strumenti più efficaci per intervenire. Non escludo ovviamente l'adozione di altri provvedimenti d'urgenza anche se, come voi sapete, non sono consigliabili sia per l'intasamento dei nostri lavori parlamentari sia per motivi di carattere generale dato che essi sono comunque strumenti straordinari e non ordinari che invece dovranno essere presi in considerazione se i tempi lo consentiranno.

Il problema non è solo di carattere ordinamentale, in quanto si pongono anche questioni di copertura. Voi avete parlato, lo avete detto in maniera gentile, di provvidenze, mentre io parlerei forse più brutalmente di maggiori finanziamenti.

Non posso non ripetere quanto ha già avuto modo di dire il Presidente del Consiglio in varie occasioni, ossia che il Governo è cosciente che gli stanziamenti sono soltanto di primo impianto e che occorrerà provvedere con ulteriori risorse. Ciò sarà possibile farlo in maniera più adeguata nel momento in cui al Senato sarà completato l'iter dell'esame della finanziaria, e avremo quindi la dimensione delle disponibilità finanziarie. Intanto stiamo completando la stima esatta dei danni, perché non vorrei che ci trovassimo nella condizione di dover prevedere altri interventi a seguito di una sottostima dei danni.

In sintesi assicuro la disponibilità in questo contesto e all'interno di questi paletti che valgono per tutti (il patto di stabilità ovviamente non può che essere una condizione di carattere generale), di trovare ulteriori risorse e di adottare ulteriori provvedimenti.

Vi ringrazio per la pazienza dimostrata; dopo la riunione del Comitato dei nove prevista per domani mattina, mi auguro che nel più breve tempo possibile si possa arrivare alla conversione in legge del decreto.

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Bordon.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Anedda ed altri: Modifiche al codice penale e al codice civile, in materia di diffamazione col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione (7292); e delle abbinare proposte di legge: Stefani; Cola ed altri; Turrone; Sanza; Pecorella; Pisapia e Dalla Chiesa (1808-3073-6286-6302-6363-7014) (ore 16,48).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Anedda ed altri: Modifiche al codice penale e al codice civile, in materia di diffamazione col mezzo della stampa o con altro mezzo di

diffusione; e delle abbinare proposte di legge di iniziativa dei deputati Stefani; Cola ed altri; Turrone; Sanza; Pecorella; Pisapia e Dalla Chiesa.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 7292)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti;

Lega nord Padania: 34 minuti;

UDEUR: 32 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 7292)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare Alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Neri, ha facoltà di svolgere la relazione.

SEBASTIANO NERI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il codice penale vigente, integrato dalla legge 8 febbraio 1948, n. 47, e successive modificazioni, si sono preoccupati di dare tutela ad un diritto individuale, quello dell'onorabilità di ciascun individuo, che è oggi unanimemente riconosciuto tra i diritti fondamentali della persona e che gode di previsione e tutela di rango costituzionale.

Tuttavia, tanto il codice penale che la richiamata legge n. 47 del 1948, pur in un'articolazione che ne ha consentito l'utilizzabilità fino ai nostri giorni, sono divenuti inattuali in relazione non solo ai moderni mezzi di comunicazione che fino a qualche decennio fa erano del tutto inimmaginabili, ma anche ai più classici mezzi di comunicazione di massa che hanno però oggi una diffusione ed una potenzialità di destinatari tali da richiedere una revisione della normativa con riferimento sia al precetto (con ulteriore valorizzazione del diritto tutelato) sia alla sanzione, la cui mera afflittività non sembra più sufficiente né a fini di prevenzione né a fini riparatori e/o emendativi.

La società della comunicazione nella quale viviamo ha, inoltre, amplificato l'esigenza di tutela degli spazi di libertà individuali, a fronte di un ipertrofico sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa che le moderne Costituzioni hanno giustamente messo al riparo dalle censure

di triste e non remota memoria, in ossequio all'altro diritto, sancito anche nella nostra Carta fondamentale, della libertà di espressione nella sua specifica estrinsecazione dell'esercizio del diritto di cronaca.

Il problema vero è oggi, pertanto, quello di contemperare due diritti di rango costituzionale (il diritto alla onorabilità e quello della libertà di espressione e/o del diritto di cronaca) tentando di individuare un punto di equilibrio ragionevole ed adeguato a far sì che il perseguito contemperamento si traduca nell'affermazione positiva di ciascuno dei due diritti e non, invece, nella compressione di uno dei due o, addirittura, di entrambi.

La normativa che ci accingiamo ad esaminare non è, quindi, soltanto il tentativo di dare ai mille problemi che nascono in *subiecta materia* una soluzione più aderente alle esigenze dei tempi ed al frenetico dinamismo della nostra complessa società, ma è anche lo sforzo doveroso che il legislatore deve fare per individuare soluzioni nuove tese a garantire l'affermazione e la tutela di quei diritti fondamentali riconosciuti nella prima parte della Costituzione e, non a caso, non messi in discussione da alcuno.

Ciò posto, va osservato come sia sotto gli occhi di tutti la crescita esponenziale di un contenzioso giudiziario che, ormai da troppi anni, ha rappresentato l'unica possibilità di contemperamento dei diritti concorrenti di cui discutiamo; è altresì sotto gli occhi di tutti come i ritardi e le lungaggini dei procedimenti penali, a tutti ben noti, ledano in modo particolare le vittime dei reati di diffamazione commessi col mezzo della stampa o con taluni degli altri mezzi di diffusione delle comunicazioni, atteso che l'interesse vero del difamato è ottenere o l'immediata smentita o l'accertamento della falsità del fatto a lui attribuito. Né il giudizio penale, né il giudizio civile ottengono tale risultato; una decisione che perviene a distanza di anni non ripara il pregiudizio, anzi talvolta, rievocando fatti dimenticati, aggrava il danno.

D'altra parte, la stessa decisione, che pur provvede, sia in sede civile sia in sede

penale, al risarcimento pecuniario, non vale a sanare il pregiudizio arrecato con la diffusione del fatto o dell'affermazione diffamatoria e, in taluni casi, essendo la determinazione rimessa ad una valutazione del tutto discrezionale del giudice, si trasforma in una sanzione ingiusta ed induce a ritenere (e ad affermare) che la querela o la controversia civile siano state promosse a soli fini speculativi. È, quindi, interesse della parte offesa ottenere immediatamente la completa smentita del fatto o dell'apprezzamento diffamatorio attribuitogli e, per contro, all'offensore deve essere lasciata la possibilità della smentita come forma prioritaria di risarcimento, lasciando sopravvivere soltanto come forma residuale l'ipotesi di un risarcimento pecuniario per i danni comunque ultronei rispetto a quelli direttamente riferibili all'offesa recata al diffamato.

La disciplina attualmente vigente, poi, oltre a non assicurare un'adeguata e tempestiva tutela del diritto all'onorabilità della persona, crea le condizioni per la proposizione di azioni giudiziarie a volte pretestuose per il risarcimento dei presunti danni sopportati dal diffamato ed espone di fatto il giornalista, anche quando sia in buona fede, ad una sorta di condizionamento che rappresenta un elevato rischio di interferenza con la libertà di espressione, con la libertà di critica e con il diritto di cronaca.

Tutto ciò è ovviamente il frutto di una normativa ormai inattuale ed inadeguata che, nell'impossibilità di una tempestiva definizione dei contrasti, anche a causa dei tempi della giustizia, ha determinato una distorsione nell'esercizio di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione ed ha, *more solito*, lasciato solo nelle mani di chi ha robuste spalle economiche o condizioni di minore difficoltà nel seguire la via giudiziaria l'esercizio di tali diritti che, nel momento stesso in cui non è garantito l'accesso paritetico di tutti i cit-

tadini, finiscono di essere tali ed assumono la connotazione di odiosi privilegi.

La proposta di legge all'esame del Parlamento modifica radicalmente la normativa relativa al delitto di diffamazione a mezzo della stampa configurandolo come figura nuova ed autonoma di reato ed indicando, nell'interesse della persona offesa e del giornalista, cause di non punibilità atte a riparare immediatamente la lesione alla reputazione.

La scelta di tecnica legislativa fatta dalla Commissione è in sintonia con quella dei proponenti e con il condiviso orientamento che privilegia la codificazione delle norme penali, con drastica riduzione delle norme collocate fuori dal *corpus* codificato. Così si è provveduto a modificare alcuni articoli del codice penale, a riscriverne altri e ad intervenire, tutte le volte che è stato possibile, sui codici.

È stata prevista, pertanto, l'abrogazione dell'attuale comma 3 dell'articolo 595 del codice penale e l'introduzione dell'articolo 596-*bis*, che istituisce una figura autonoma di reato non più limitata alle offese recate col mezzo della stampa, ma estesa a quelle recate con qualsiasi mezzo di comunicazione di massa.

L'articolo 596 è stato modificato nella parte riguardante la prova liberatoria, la cui ammissibilità è stata estesa al delitto di diffamazione a mezzo della stampa ed a tutti i casi nei quali la diffamazione consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, senza i limiti posti dalla norma attualmente in vigore.

L'articolo 596-*bis* è stato sostituito integralmente. Il nuovo testo rende esplicito, in coerenza con l'indiscusso orientamento giurisprudenziale, che il delitto, come già detto, si può consumare con tutti i mezzi moderni idonei alla diffusione delle notizie, rivolti ad un numero indeterminato di persone. Quindi non soltanto la radio o la televisione, ma anche gli strumenti telematici che, per definizione, sono o possono essere visti o letti da chiunque. Il

reato sussiste, proprio per la possibilità astratta dell'accesso, anche se commesso con comunicazioni via Internet o tramite *e-mail*.

Lo stesso articolo, a tutela del diritto di cronaca, indica alcune cause di non punibilità che esplicano il loro effetto anche in relazione alla considerazione del fatto illecito ai fini della valutazione del diritto al risarcimento del danno in sede civile. Innanzitutto la smentita, radicale, chiara e spontanea da parte del giornalista o del responsabile del giornale, del periodico o della trasmissione; smentita che deve intervenire nell'immediatezza, ovvero entro due giorni dalla diffusione della notizia; inoltre la pubblicazione immediata, integrale, con lo stesso rilievo tipografico e di diffusione, della smentita o della rettifica richiesta dalla persona che si sia ritenuta offesa.

La Commissione non ha invece ritenuto di poter aderire all'impostazione come causa di non punibilità della citazione della fonte o anche della certezza della fonte stessa, quando trattasi di almeno due agenzie registrate, perché ha ritenuto che la tutela del diritto di cronaca dovesse arrestarsi di fronte ad una previsione che avrebbe reso estremamente semplice la preordinazione di un'azione diffamatoria. Pur comprendendo quindi la *ratio* dell'originaria proposta (e in questo senso il tema resta aperto), si è ritenuto che l'espansione della tutela del diritto di cronaca non fosse posta in bilanciamento, ma comprimesse significativamente il diritto all'onorabilità.

Si è preferito poi mantenere l'attuale disciplina del ricorso al giurì d'onore, che rappresenta comunque un'apprezzabile soluzione dei contrasti fuori dal contenzioso giudiziario e si è dovuto prendere atto che sarebbe stato difficile sganciare i tempi della prescrizione civile da quelli del reato, così come correttamente rilevato nel parere della I Commissione.

Di grande rilievo deve ritenersi l'introduzione del meccanismo «rettifica uguale risarcimento del danno riferibile

all'offesa» che, oltre ad assicurare una più che tempestiva riparazione del danno arrecato in termini sostanziali e pertinenti, consentirà probabilmente di evitare passaggi giudiziari che resteranno confinati, come ipotesi residuale, al perseguimento di quegli altri danni eventualmente subiti dalla parte offesa diversi dal *vulnus* recato alla sua onorabilità con la condotta diffamatoria. È evidente che trattasi di ipotesi residuale, ma che andava prevista e regolata in ossequio non solo all'impianto della nostra Costituzione, ma anche delle direttive comunitarie che riprendono ed attualizzano il diritto all'onorabilità nel contesto dei diritti fondamentali della persona. Per quanto concerne i rapporti tra cause di non punibilità e risarcimento del danno, nonché per la regolamentazione del risarcimento dei danni comunque arrecati, è stata prevista l'introduzione nel codice civile di un'apposita norma, che dovrebbe essere probabilmente indicata come articolo 2043-*bis*.

Probabilmente ci renderemo conto che avremo potuto fare di più e meglio, ma ritengo sia altamente positivo che in Commissione tutti abbiano collaborato con grande spirito costruttivo che mi auguro venga recepito e fatto proprio dall'Assemblea della Camera e, poi, dal Senato. Tutti abbiamo avuto la consapevolezza di operare attorno a diritti fondamentali e che un loro sbilanciamento potrebbe produrre guasti di estrema gravità. Tutti abbiamo cercato di fare un passo avanti sul piano della modernità e della civiltà giuridica con la convinzione che i diritti fondamentali sono diritti di libertà e non appartengono a nessuno per la semplicissima ragione che appartengono a tutti (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Il provvedimento

oggi al nostro esame intende dare una nuova disciplina ad un settore che è vitale per la democrazia come quello dell'informazione.

Il diritto di cronaca è essenziale. La democrazia vive anche di informazioni puntuali ed esaurienti e del controllo che gli strumenti della pubblica opinione esercitano sui poteri. Tuttavia, il diritto di cronaca deve trovare un limite nell'inviolabilità del diritto della persona a non essere esposta alla pubblica opinione per fatti inesistenti o per fatti riportati con modalità tali da modificare sostanzialmente l'effettiva portata degli avvenimenti.

La proposta di legge in esame presenta novità di rilievo. Innanzitutto, si prende atto della necessità ormai inderogabile di estendere la normativa vigente anche alla propalazione delle notizie che avvenga mediante lo strumento telematico o informatico. Infatti, la stampa e la stessa televisione non si possono più considerare i soli strumenti di informazione. Accanto ad essi è cresciuta e si appresta a ricoprire un ruolo sempre più importante la diffusione di notizie per mezzo della rete informatica e, in particolare, per Internet.

Le norme proposte colmano questo vuoto legislativo creatosi a causa dell'accelerazione impressa dalla rivoluzione tecnologica al nostro modo di vivere e di essere informati. In secondo luogo, nel provvedimento in esame vengono sciolti alcuni nodi giuridici di notevole importanza che hanno provocato in passato delle perplessità interpretative. Si tratta, in particolare, di normare in modo non equivoco la responsabilità in sede penale di coloro che firmano il mezzo di informazione, cioè il direttore e il vicedirettore. Le nuove norme non devono più consentire equivoci sul fatto che l'imputazione di responsabilità al direttore e al vicedirettore di un mezzo di informazione non possa giammai rappresentare una forma di responsabilità oggettiva come, secondo un autorevole dottrina, accadrebbe oggi in forza delle norme vigenti. In terzo luogo, con il provvedimento si normalizza il sistema delle sanzioni modificando la disciplina della diffamazione a mezzo

stampa con quella degli altri mezzi di diffusione delle notizie. Inoltre, il provvedimento affronta il delicato tema dei limiti entro i quali è ammessa la prova liberatoria ampliandone l'estensione.

Il provvedimento, poi, affronta il delicatissimo tema della rettifica e dell'incidenza della medesima sulle azioni che l'ordinamento riserva alla persona offesa. Questo importante aspetto del provvedimento è stato oggetto di un ampio dibattito che ha coinvolto innanzitutto le associazioni dei giornalisti, ma anche degli editori. Il Governo, in sede di esame degli emendamenti al provvedimento, aveva ritenuto che la rettifica di una notizia rivelatasi diffamatoria non dovesse essere preclusiva della possibilità di adire comunque la giurisdizione a tutela dei propri diritti. Più opportunamente, la stessa rettifica avrebbe potuto e dovuto avere incidenza sulla risarcibilità del danno. La scelta della Commissione giustizia, ad avviso del Governo, fa permanere quelle controindicazioni di ordine sistematico che erano già state evidenziate all'atto della presentazione degli emendamenti governativi. Per esempio, appare poco funzionale, in particolare, il sistema prescelto allorché la pubblicazione avvenga attraverso stampa non periodica o, ancora, quando la diffamazione consista nella propalazione di notizie intrinsecamente veritiere, ma che vengono esposte in una forma che è gratuitamente offensiva.

Inoltre, c'è da fare una considerazione di fondo: la punibilità del giornalista verrebbe a dipendere da scelte che sono discrezionali dell'editore o del direttore, dipendendo da questi la decisione in ordine a quelle che sono le modalità della rettifica dal momento che la Commissione ha legato la punibilità o meno alla rettifica. Il Governo ritiene quindi che sia preferibile tener conto della rettifica nell'ambito di valutazioni che sono riservate alla risarcibilità del danno, ricordando peraltro che, secondo i principi vigenti, la risarcibilità ha comunque refluenza sul-

l'entità della pena nel momento in cui si vanno a valutare le circostanze.

Si potrebbe semmai — è un suggerimento che il Governo si riserva di avanzare anche domani nel prosieguo del dibattito in aula — distinguere, ai fini della refluenza sulla punibilità o sulla risarcibilità, a seconda della gravità del fatto o comunque, più specificamente, a seconda che il danno sia riferibile direttamente all'offesa della reputazione od invece consista in un danno più grave o diverso.

Vi è poi un altro aspetto sul quale si è registrato un ampio dibattito in Commissione, attinente alla risarcibilità del danno in senso stretto, che si è concluso con l'indicazione dell'impegno per l'Assemblea a varare un'organica disciplina del risarcimento del danno in quanto si ritiene inadeguata quella vigente.

Il Governo condivide pienamente l'esigenza di una più completa rivisitazione della disciplina del risarcimento del danno e ribadisce, quindi, l'opportunità che si intervenga in tale ambito. Anche su tale punto, attraverso la presentazione di specifici emendamenti, il Governo ha proposto una modifica alla disciplina vigente, suggerendo che la valutazione del danno sia sempre effettuata in via equitativa ed entro un limite massimo di valore risarcibile: quindi, ancora una volta, si propone alla valutazione dell'Assemblea questa soluzione, che appare come la più efficace e allo stesso tempo la più rispondente alle finalità della riforma. Si ribadisce, quindi, il principio della valutazione equitativa ed anche eventualmente quello della fissazione di un tetto.

Il provvedimento, pertanto, richiede qualche ulteriore approfondimento, tenuto conto anche delle osservazioni sollevate dalle Commissioni I e VII: il Governo manifesta la sua piena disponibilità al confronto, nell'obiettivo di migliorare il testo, fermo restando l'obiettivo finale di approvare la riforma, che comunque è di grande rilevanza, nel più breve tempo possibile.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Saponara. Ne ha facoltà.

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, Forza Italia voterà a favore della proposta di legge recante modifiche al codice penale ed al codice civile in materia di diffamazione col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, condividendone la *ratio* e le relative norme.

Detta proposta, innanzitutto, risponde all'esigenza di adeguare la legge alle nuove forme di comunicazione ed informazione, come le trasmissioni televisive, radiofoniche, telematiche ed informatiche. Non si dimentichi, infatti, che la legge sulla stampa è del 1948, con una modifica intervenuta nel 1958, e che in quarant'anni vi è stata una vera e propria rivoluzione nel campo della comunicazione: basti pensare, per convincersene, ad Internet.

La legge in questione concilia, rispettandoli tutti, vari principi di rango costituzionale, quali la tutela della libertà di pensiero prevista dall'articolo 21 della Costituzione, secondo cui tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione, e la tutela dell'onore, della reputazione e dell'integrità morale della persona. In questo ambito, tuttavia, va richiamato anche il principio introdotto all'articolo 111 della Costituzione: mi riferisco al cosiddetto giusto processo, secondo cui il processo, sia civile sia penale, deve svolgersi in tempi ragionevoli. Tutti sanno che l'osservanza di tale principio è costata all'Italia varie condanne da parte della Corte europea di Strasburgo e, comunque, si sa che l'osservanza di detto principio pone tanti e gravi problemi di modifica delle procedure e delle strutture.

Orbene, la legge in questione è in linea con il principio sancito all'articolo 111 della Costituzione; infatti, con la non punibilità subordinata alla smentita, pubblicata e diffusa con la stessa evidenza tipografica, ovvero alla completa rettifica del giudizio o commento offensivo, si evita

che la persona diffamata venga risarcita a distanza di anni. È evidente, infatti, che quando la smentita della condanna di chi si è reso colpevole del reato di diffamazione non interviene in tempi brevi, viene sempre frustrata la finalità dell'ordinamento, che è quella di garantire la riparazione del danno subito dalla persona diffamata. Tale disposizione persegue, inoltre, anche un altro risultato: responsabilizza i giornalisti, consigliando loro una maggiore prudenza e diligenza nel raccogliere notizie e nel verificare le fonti di prova, se vogliono evitare il processo e la pena e, soprattutto, se vogliono evitare di essere messi in difficoltà davanti al direttore e all'editore, costretti a pubblicare notizie pubblicate nei due giorni precedenti in maniera completamente diversa.

Desidero constatare, inoltre, che è in atto un dibattito che ha già dato risultati concreti circa il carattere sussidiario del diritto penale. Si parla di diritto penale minimo; come sapete, c'è il nuovo progetto di codice penale redatto dalla commissione Grosso, c'è la riforma del diritto penale societario, che dovrebbe ispirarsi a detta filosofia, vale a dire che il falso in bilancio dovrebbe sussistere solo in determinate condizioni e solo quando non sia possibile sanzionare diversamente determinate condotte e c'è la depenalizzazione dei reati minori. Ovviamente non si può parlare di depenalizzazione dei reati di diffamazione a mezzo stampa, ma non vi è chi non veda che viene privilegiata la riparazione, intervenuta con la pubblicazione a rettifica e con riconoscimento del risarcimento del danno.

Per quanto riguarda la prescrizione, si era parlato di ridurla ad un anno, in linea con quanto affermavo in precedenza, vale a dire per dare sia agli imputati sia alle parti lese la possibilità di addivenire subito alla definizione del processo: alla parte lesa per avere subito una sentenza di condanna, all'imputato per avere subito una sentenza di assoluzione; se non che, la Commissione, dopo ampio dibattito, ha ritenuto di non toccare il problema della

prescrizione e, quindi, di lasciare integra la normativa prevista dall'articolo 2047 del codice civile.

Un altro problema affrontato e risolto, non completamente, dalla presente proposta di legge riguarda il risarcimento del danno. Speriamo, così come anticipavano sia il relatore sia il rappresentante del Governo, che la relativa normativa venga meglio disciplinata in sede di Comitato dei nove. A questo proposito, nella relazione che accompagna la proposta di legge, si legge: « È parso, infine, necessario, proprio per le considerazioni sulla necessità di un giudizio immediato, ridurre i termini della prescrizione del risarcimento del danno » — di cui ho parlato prima — « e chiarire che le cause di non punibilità elidono anche il diritto al risarcimento ». Questo è un punto che non ha trovato d'accordo la Commissione e sul quale ci soffermeremo in sede di esame degli emendamenti che saranno senz'altro presentati e dei quali ci occuperemo nel Comitato dei nove.

Vi è il problema di depenalizzare o meno, di privilegiare la riparazione e il risarcimento del danno, ma il risarcimento deve essere effettivo e pieno. Evidentemente dobbiamo evitare le speculazioni che si sono sempre verificate in questa materia e in tutte quelle in cui si parla di risarcimento dei danni, perché esistono gli strumenti anche per fare speculazioni, ma non possiamo limitare il risarcimento soltanto alla riparazione derivante dalla pubblicazione.

L'articolo 2044-*bis* del codice civile, introdotto dall'articolo 7 del provvedimento, prevede che non è responsabile chi cagiona il danno, quando sussistono le cause di non punibilità previste dal quarto comma dell'articolo 596 del codice penale, vale a dire quando la verità del fatto è stata provata o quando il querelante, cioè la persona a cui il fatto è attribuito, è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, e ciò è in linea con la relazione al progetto di legge che ho letto prima.

È evidente che in tal modo non tutti i danni sono coperti. Si è discusso a lungo se in determinati casi, come lo stato di necessità, il risarcimento del danno non

debba essere completo e ci si possa accontentare di un indennizzo, ma qualcosa di serio deve essere previsto, perché vi sono danni che non possono essere riparati soltanto con la rettifica.

A questo proposito è già stato presentato un emendamento — mi pare dai colleghi Siniscalchi, Giulietti e Bonito — che prevede il risarcimento del danno maturato prima della causa di non punibilità prevista dall'articolo 596-bis del codice penale, cioè prima della pubblicazione della rettifica. Bisognerà poi verificare sul campo come si possa intervenire, quando e in che misura, ma un fatto è certo: vi è l'esigenza di non ridurre il risarcimento del danno soltanto alla riparazione effettuata a mezzo pubblicazione della rettifica.

L'altro argomento importante è relativo all'inappellabilità delle sentenze che hanno condannato l'autore della diffamazione solo alla pena pecuniaria. Ciò deriva dalla modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale introdotta dalla legge Carotti, secondo la quale non sono appellabili le sentenze di condanna a sola pena pecuniaria, sia essa ammenda sia essa multa.

La legge Carotti aveva una finalità apprezzabile: si proponeva di evitare impugnazioni eccessive e per fatti di poco rilievo, puniti soltanto con la pena pecuniaria, se non che i fatti di cui ai reati di diffamazione il più delle volte sono di grande importanza e provocano condanne al risarcimento di danni considerevoli, a volte con il riconoscimento di rilevanti provvisori.

Molti giornalisti in situazioni opinabili si sono visti condannare al risarcimento dei danni senza poter investire della vicenda un giudice superiore.

Insieme al collega Pisapia ho presentato alcuni emendamenti per rendere impugnabili queste sentenze. In particolare ce n'è uno, che su invito della presidente della Commissione ho ritirato, volto ad introdurre le seguenti parole: « Sono appellabili le sentenze di condanna alla sola pena pecuniaria prevista per i reati di cui all'articolo 3 quando vi sia stata con-

danna, anche generica, al risarcimento del danno e si impugni detto capo ». Preciso però che in un progetto di legge presentato al Senato si soddisfa l'esigenza prima richiamata poiché si legge che all'articolo 593, comma 3, del codice di procedura penale, è aggiunto infine il seguente periodo: « Tuttavia l'imputato può proporre appello contro le sentenze che applicano la pena pecuniaria se impugna altresì il capo relativo alla condanna anche generica al risarcimento del danno ». Io avevo presentato un emendamento specifico alla legge sulla diffamazione a mezzo stampa, ma ciò che importa è che il problema, in un modo o in un altro, venga risolto.

Il sottosegretario osservava che la legge non è perfetta, così come non tutte le leggi sono perfette, ma soddisfa numerose esigenze. Lo stesso ministro Fassino ha rilasciato un'intervista pubblicata oggi sul quotidiano *la Repubblica* nella quale si è dichiarato entusiasta di questa legge. Anche noi riteniamo che non sia perfetta e che necessiti di qualche ulteriore aggiustamento.

Voglio ora toccare un problema vecchio, quello riguardante il direttore o il vicedirettore di giornale e la responsabilità oggettiva e diretta. Mi sembra che la formulazione dell'articolo 4 sia abbastanza soddisfacente: « Il direttore che omette per colpa di esercitare il controllo necessario ad impedire che siano commessi reati con il mezzo della pubblicazione è punito (...) ». L'organigramma dei giornali può anche essere assimilato a quello delle grandi aziende, il cui amministratore risponde a titolo di colpa per omicidio colposo in caso di morte avvenuta nell'ambito dell'azienda per non aver fornito i dipendenti dei dovuti mezzi antinfortunistici, ma è evidente che occorre prevedere per il direttore di giornale un altro tipo di sanzione, oltre quella economica, quantomeno per ottenere una maggiore responsabilizzazione (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Anedda. Ne ha facoltà.

GIAN FRANCO ANEDDA. Signor Presidente, esprimo valutazioni già enunciate quando affermo che le lungaggini del procedimento ed il ritardo delle decisioni rappresentano la più grave disfunzione della giustizia sia nei procedimenti civili (penso ai rapporti tra i coniugi, all'accertamento dell'inadempimento contrattuale, al risarcimento del danno) sia nei procedimenti penali. Il ritardo colpisce tutte le parti: il convenuto e l'attore, il reo e l'innocente e coloro i quali debbono attendere anni per il riconoscimento del proprio buon diritto, che talvolta giunge quando è inutile; per contro, il responsabile si vede condannato dopo anni a pagare una somma (eccessiva o giusta) e attribuisce alla condanna il valore dell'incidente o dell'accidente, quando il fatto è ormai remoto o dimenticato.

Ebbene, queste disfunzioni emergono in maniera di eclatante evidenza per i fatti di diffamazione: ottenere dopo anni il riconoscimento della falsità di un fatto, quando quel fatto diffamatorio è ormai dimenticato, nulla restituisce alla reputazione e, talvolta, apre — con il riesumare la vicenda — una nuova ferita. Per contro, il diffamato che attende quattro o, se volete, meno di cinque anni senza mai protestare per dolersi di una pubblicazione diffamatoria e che deve attendere ancora anni perché la causa volga alla fine, poco recupera quanto a reputazione; dopo quattro anni il fatto è dimenticato e dopo altri due o tre anni (quanto, cioè, dura il procedimento) è ancor più dimenticato; a quel punto, il risarcimento intervenuto pare essere quasi un'inspiegata vincita nella lotteria della vita.

Signor Presidente, colleghi, le considerazioni svolte costituiscono la premessa e la spiegazione delle finalità della legge: creare strumenti — lo ha detto incisivamente il collega Saponara — affinché subito, concretamente ed efficacemente sia sanata la ferita alla reputazione.

L'innovazione della nuova efficacia attribuita alla smentita era ed è la migliore delle risposte: potremmo dire che è quasi un risarcimento in forma specifica. Certamente, per chi ha pubblicato la notizia

falsa e deve subire o fare la rettifica o la smentita, questa è la migliore delle punizioni, perché porta certamente al giornale — quando il fatto si ripeta — un inaudito discredito.

Tanto più la norma è a parer mio efficace, perché interviene nell'attuale abitudine in cui le smentite, quando vengono pubblicate, sono svilite o eluse dal commento pungente e talvolta sarcastico del giornalista, che è colui che dice l'ultima parola contro la quale non c'è replica. Tuttavia, alcune modifiche introdotte dalla Commissione dimostrano quanto sia difficile in questa nostra Repubblica apportare una reale e moderna innovazione agli istituti. Può essere un bene essere ancorati alle norme del passato, che hanno vissuto e subito una elaborazione o che di una elaborazione si sono giovate.

Un vecchio rabbino, però, diceva giustamente che le leggi migliori sono quelle che invecchiano rapidamente, perché sono le più rispondenti all'attualità del momento in cui vengono promulgate, il che significa che il legislatore accorto deve provvedere subito laddove la norma sia insufficiente o abbia determinato distorsioni ed abusi.

Rivolgerò l'attenzione, molto sinteticamente, alle modifiche apportate dalla Commissione. Viene innanzitutto in considerazione la prova della verità del fatto. La norma introdotta dalla Commissione — esprimo un mio personalissimo parere e, quindi, più di altri opinabile — mi sembra oscura e certamente suscettibile di interpretazioni non prevedibili. Con una norma chiarissima si stabiliva che laddove fosse attribuito falsamente un fatto determinato fosse sempre ammessa la prova della verità del fatto, mentre la Commissione ha aggiunto: « Quando l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato e per la sua comunicazione ricorre un interesse pubblico o altro giustificato motivo (...) ». Ebbene, credo sia veramente difficile stabilire quando ricorra un interesse pubblico e penso che tutti coloro i quali sono adusi, per mestiere, professione o abitudine, a leggere di norme sappiano quanto poco significhi scrivere « giustifi-

cato motivo»: giustificato per chi e cosa significa il motivo? Allora, la norma, che era nata chiara perché *tranchante*, adesso diventa confusa e non ottiene il risultato che si proponeva.

Sono state poi abolite dalla Commissione due prevedibili cause di non punibilità. Tra parentesi, desidero far notare che il ricorso a delle cause di non punibilità è perfettamente in linea con gli istituti del nostro diritto penale, perché non è detto che il legislatore non possa prevedere altre esimenti oltre quelle contenute negli articoli 50 e seguenti del codice penale. Quindi, siamo in linea con il sistema, anzi, proprio il ricorso alle esimenti colloca la norma all'interno di un sistema che tutti sappiamo essere ben costruito.

Dicevo, quindi, che sono state abolite due cause di non punibilità, una delle quali affermava che non sia punibile colui che pubblica la notizia per averla appresa da almeno due agenzie di stampa di livello nazionale, debitamente registrate, mentre l'altra faceva riferimento ai giurì d'onore. Veniamo alla prima. Io non ho mai vissuto la vita di un giornale, ma credo di poter facilmente immaginare che essa si svolga alla ricerca della pubblicazione della notizia per non essere colti con quello che si chiama un « buco » dal giornale concorrente: e sappiamo tutti quale valore viene dato alle notizie di agenzia — a volte noi stessi passiamo qualche minuto ad esaminarle — nella considerazione della verità dell'assunto (mi riferisco, ovviamente, alle agenzie importanti). Allora, si pretende che venga mantenuta la sanzione a carico di un giornalista che abbia appreso la notizia da più di due agenzie di stampa che l'hanno pubblicata nello stesso modo, se costui, nel ferreo rincorrersi dei minuti fino alla pubblicazione, non ne ha controllato la veridicità. In questa maniera trasformiamo, senza rendercene conto, un fatto colposo (non aver verificato la notizia pubblicata da una fonte attendibile) in fatto doloso (rispondere della diffamazione che non è nella mia, ma nella notizia altrui).

Il deferimento ai giurì d'onore. La proposta di legge, in questo caso, perseguiva due obiettivi, ma non ha trovato il consenso della Commissione. In primo luogo, si cercava di dare risposta al problema dell'immediatezza. In sede di arbitrato si decide entro tre mesi: vorrei sapere quale giudice è in condizioni di poter decidere entro tre mesi e vorrei altresì sapere, dal 1989 ad oggi, vale a dire da quando è stato soppresso il giudizio direttissimo, quali e quante cause penali di diffamazione — non parliamo di quelle civili, perché sappiamo bene dove andremmo a parare — sono state decise entro tre mesi. Questa era la prima risposta al problema dell'immediatezza: se la decisione è equiparata ad una decisione giudiziaria si tratta di ristoro o si tratta in parte di ristoro per l'accertamento del fatto; la immediatezza era il ristoro maggiore.

L'altro obiettivo perseguito dalla proposta di legge era quello, ormai condiviso da questo Parlamento, dagli studiosi di diritto penale e da coloro i quali sono terrorizzati dalle condizioni della giustizia, di alleviare i giudici da un carico di procedimenti che diventano numerosi. Mi è stato difficile comprendere perché, mentre da un lato si tolgono ai giudici, sia con la depenalizzazione sia con l'affidamento ai giudici di pace, parti notevoli del diritto penale (tutti siamo d'accordo nel dire che la depenalizzazione è stata modesta e che l'attribuzione ai giudici di pace è stata modestissima), quando si tratta di togliere qualcosa che abbia un contenuto, non per depenalizzarlo, ma per affidarlo ad altri giudici, vi è una levata di scudi — lo dico molto eufemisticamente — al fine di lasciarlo alla competenza della giurisdizione ordinaria. Trovo ciò una contraddizione, ma forse sbaglio (sono abituato all'errore).

La questione della responsabilità del direttore. Si è aggiunta la colpa, ma la colpa era nell'interpretazione giurisprudenziale; era altrettanto pacifico che il direttore che avesse dimostrato nel procedimento l'impossibilità del controllo non dovesse soggiacere ad alcuna sanzione. A me sembra tuttavia che meriti una rifles-

sione il fatto che l'attività del direttore oggi, pur con l'indicazione della colpa — che già vi era —, nonostante l'apparente esclusione di un comportamento colposo, venga punita con una pena di poco inferiore a quella dell'omicidio colposo. Francamente, ritengo eccessivo che un direttore possa essere ritenuto colpevole se non ha letto tutto il giornale — perché di questo si tratta — nelle ore frenetiche che precedono la stampa e la pubblicazione del giornale e che venga punito con una pena di poco inferiore a quella che il nostro codice riserva a chi colposamente uccide. Questo francamente mi pare eccessivo, anche qualora non si voglia accogliere — è un fatto di rilevanza modesta — la proposta secondo la quale l'editore ne risponderebbe sempre civilmente, così come il direttore ne risponderebbe sempre civilmente ed anche penalmente soltanto nel caso in cui l'autore dell'articolo fosse ignoto o il direttore si rifiutasse di rendere noto l'autore dell'articolo.

Non dico nulla sulla riduzione del periodo di prescrizione perché questo non è un fatto di grande rilievo quanto piuttosto, a mio giudizio, di equità. Chi tace per quattro anni e sei mesi un'offesa ricevuta deve conservare il diritto al risarcimento dei danni? Suvvia, non è questa una maniera surrettizia proprio per giungere, nella variegata interpretazione dei fatti o degli scritti diffamatori, ad un fatto che diventa speculativo? Sto zitto, non mi lamento, lascio passare il tempo, le acque si acquietano e dopo oltre quattro anni chiedo un risarcimento dei danni, sontuoso o meno, ritenendomi offeso per un fatto che per i quattro anni pregressi non mi aveva offeso! Ma non è questo un dato di grande rilievo. Mi soffermo invece su un dato che ha una maggiore rilevanza, e anche su questo posso sbagliare. Saremmo veramente dei pessimi interpreti della società se facessimo finta di ignorare che le richieste di risarcimento dei danni derivati dalla diffamazione e le liquidazioni del danno correlate talvolta ad una interpretazione allargata dell'attribuzione diffamatoria si

sono inserite come limitazione effettiva del diritto costituzionalmente garantito della libertà di critica.

Cos'è la libertà di espressione se la mutiliamo della libertà di critica? Cosa rimane? Non resta allora soltanto una libertà formale, che nulla a che vedere con le libertà sostanziali? Quanti modi vi sono per comprimere questa libertà? Non è la censura preventiva il metodo più rozzo, più grezzo e certamente inattuabile quanto maggiore è invece la remora, la velata minaccia, quella che taluni, in tempi ormai passati, avrebbero potuto anche definire come concussione ambientale? La legge tentava di rimediare a questa stortura dicendo che, laddove vi sia la causa di non punibilità, non vi può essere il danno. Non si possono mantenere separatamente, con una evidente discriminazione di fatto, coloro che ancora litigano per i ritardi della giustizia da coloro i quali trarrebbero dei benefici dalla « smentita » delle norme del presente provvedimento. Perché non dire che non è causa di non punibilità quel correttivo giustissimo che ha colmato una lacuna della norma, vale a dire che, se c'è un danno nel periodo pregresso, è giusto che lo stesso vada risarcito? Perché non si deve dire che la smentita odierna, che interviene quando la causa è in corso, non è anch'essa causa di non punibilità?

Per concludere, dobbiamo comprendere, al di là delle enunciazioni di principio dell'estensione della normativa ai mezzi moderni — che, come tutti sappiamo, la giurisprudenza aveva già applicato —, che o si innova, varando norme che rispondano alla società di oggi e assumendoci la responsabilità — questo è il compito del legislatore — di correggere gli abusi nell'applicazione della norma (sia per motivi legittimi, come lo sono tutti, sia per sollecitazioni — e lo dico in senso nobile, non dispregiativo — di beneficiari delle maglie larghe di una norma) oppure verremo meno al nostro compito di legislatori moderni (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Saraceni, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Replica del relatore - A.C. 7292)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Neri.

SEBASTIANO NERI, *Relatore*. Signor Presidente, credo che alcuni dei rilievi contenuti nell'intervento del rappresentante del Governo trovino in gran parte risposta in emendamenti che domani mattina saranno sottoposti all'esame del Comitato dei nove. Essi dovrebbero consentire di risolvere le problematiche relative alla risarcibilità del danno comunque causato, anche quando permanga il meccanismo della non punibilità previsto dalla formulazione dell'articolo 3 della proposta di legge. Abbiamo a lungo discusso sulle modalità di liquidazione del danno rispetto al momento dell'insorgenza delle cause di non punibilità; la Commissione si è orientata nel senso di ritenere comunque dovuto il risarcimento per quei danni legati al fatto diffamatorio, ancorché la sua illiceità penale sia superata dalla causa di non punibilità. Queste preoccupazioni, che accomunavano l'intervento del rappresentante del Governo e quello dell'onorevole Saponara, probabilmente troveranno risposta in un emendamento che domani, con il contributo di tutti, potrà soddisfare questa esigenza.

Il rappresentante del Governo ha sollevato un problema centrale che deve essere considerato anche sotto il profilo di principi generali: la non punibilità in presenza di determinate condizioni di danno. In seguito all'intervento del rappresentante del Governo, dobbiamo esaminare con grande attenzione il tema

perché sarebbe scarsamente comprensibile mantenere la previsione dell'illiceità penale di una condotta che però neghi, di fatto, il risarcimento del danno rispetto al bene principale tutelato, che continuerebbe ad essere previsto soltanto per i danni ulteriori. È, invece, compatibile con il sistema generale la soluzione inversa: anche nel caso in cui sia cancellata la rilevanza penale del fatto, rimane un'altra forma di illiceità che dà luogo ad un diritto al risarcimento del danno. Di questo dovremo discutere perché, certamente, i rilievi si riferiscono ad impostazioni differenti, anche concettuali.

Il collega Anedda ha sollevato una serie di problemi che sono stati affrontati in Commissione e che, come mi sembra di capire, dovranno essere riesaminati; in relazione ad essi bisognerà prestare la massima attenzione, come peraltro si è già fatto.

Alcuni principi introdotti nel testo della Commissione, tenuto conto delle motivazioni che li ispirano, possono sembrare assolutamente condivisibili; occorre comunque tenere conto — il legislatore dovrebbe porsi sempre questo problema — che le norme che pensiamo e scriviamo, a volte in modo discutibile, finiscono poi sul tavolo degli operatori e spesso dei magistrati, che devono comprenderne il significato ed il modo in cui le stesse devono essere applicate. Credo che, rispondendo a tali problematiche e tenendo presenti le esigenze della vita quotidiana, avremo maggiori *chance* di arrivare alla soluzione più attendibile.

Siccome siamo soltanto all'inizio di questo percorso e, chiaramente, il contributo dei colleghi potrà apportare miglioramenti e chiarimenti, concludo la mia replica con i piccoli rilievi che ho formulato (*Applausi del deputato Sinisi*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il sottosegretario di Stato per la giustizia rinuncia alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge Fini ed altri: Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (5808) (ore 17,55).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Fini ed altri: Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5808)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 30 minuti;

relatori di minoranza: 80 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 30 minuti (con il limite massimo di 18 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 7 minuti;

Forza Italia: 54 minuti;

Alleanza nazionale: 50 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 43 minuti

Lega nord Padania: 41 minuti;

UDEUR: 36 minuti;

Comunista: 35 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 35 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora e 10 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 13 minuti; Verdi: 12 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovo italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 4 minuti.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 5808)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Sinisi, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIANNICOLA SINISI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge n. 5808, della quale sono relatore per la maggioranza, è stata oggetto di un travagliato quanto singolare iter in I Commissione (Affari costituzionali). La descrizione di tale iter, anche se breve, è utile per ragioni di chiarezza, ma anche per rappresentare la complessità di un tema di straordinaria rilevanza, come quello delle politiche per l'immigrazione.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 40 del 1998 – che, com'è noto, ha introdotto per la prima volta nel nostro paese una disciplina complessiva volta a regolare il contrasto all'immigrazione clandestina, gli ingressi illegali, le misure

di integrazione per i cittadini stranieri non comunitari —, è stata presentata una serie di ulteriori proposte modificative, per le quali la discussione procedeva congiuntamente in I Commissione fino a quando il gruppo di Alleanza nazionale ha chiesto il disabbinamento dell'atto Camera n. 5808, sottoscritto dai colleghi Fini ed altri, secondo la trattazione dei tempi riservati alle proposte di legge dell'opposizione e la loro calendarizzazione in Assemblea.

La Commissione procedeva quindi all'esame del testo e degli emendamenti presentati, che venivano approvati in misura tale da indurre il relatore della proposta a dimettersi. La nomina di relatore sulla proposta, approvata dalla Commissione con la mia designazione a relatore per la maggioranza, veniva accompagnata dal mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla proposta medesima.

Sul testo grava la diversa considerazione della portata e degli effetti della legge n. 40 del 1998 che, secondo la maggioranza della Commissione, non solo è una buona legge, ma anche sotto il profilo dei risultati non può che essere apprezzata (e questo secondo un giudizio obiettivo, statistico o comparativo e nonostante il breve lasso di tempo intercorso dalla sua entrata in vigore). Perciò si è proceduto verso interventi meramente migliorativi che non ne snaturassero i precetti fondamentali ma che, viceversa, ne comportassero un rafforzamento. Infatti, l'articolo 1 e il comma 2 dell'articolo 2 della proposta della Commissione recepiscono in forma di legge l'iniziativa assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri che, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 agosto 2000, ha voluto istituire un coordinamento interministeriale al più alto livello, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, e far partecipare le regioni, gli enti locali, insieme alle parti sociali e alle associazioni maggiormente impegnate in materia, al processo decisionale relativo all'eliminazione dei « decreti-flussi » attra-

verso la forma della consultazione, già prevista dalla legge per il documento di programmazione.

Con il comma 1 dell'articolo 2, invece, si è voluto ridurre da tre a due anni lo spazio temporale di riferimento del documento di programmazione.

Con il comma 1 dell'articolo 3 si introduce una specifica fattispecie penale riguardante il falso documentale relativo al permesso di soggiorno negli atti presupposti.

Il comma 2 dell'articolo 3 facilita l'ingresso nel mercato del lavoro, sebbene nell'ambito delle quote, attraverso la conversione del titolo previsto dalla prestazione di garanzia.

L'articolo 4 introduce misure di coordinamento nei controlli di frontiera marittima ad opera del ministro dell'interno, di concerto con il ministro della difesa, e individua nel ministro dell'interno l'autorità deputata a promuovere il coordinamento con le altre autorità europee nell'ambito dello spazio di Schengen.

L'articolo 5 prevede un'ipotesi autonoma di reato per il traffico di esseri umani per fini di prostituzione, per l'ipotesi in cui sia favorita la permanenza in Italia in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione.

L'articolo 6 introduce tre diversi articoli tutti inerenti il contrasto dell'immigrazione clandestina e il rafforzamento degli strumenti a disposizione della polizia giudiziaria.

La prima di tali disposizioni (l'articolo 12-*bis*), sebbene redatta in termini generali, riguarda l'esigenza di accertare nel procedimento penale l'identità personale e la nazionalità dei soggetti sottoposti al procedimento, al fine di evitare l'abuso dei benefici previsti dalla legge attraverso la mancata individuazione dei precedenti penali, e di procedere effettivamente all'espulsione qualora si tratti di stranieri.

La seconda disposizione (l'articolo 12-*ter*) consente alla polizia giudiziaria di infiltrarsi nelle organizzazioni criminali dei trafficanti di esseri umani, escludendone la punibilità in caso di operazioni simulate.